

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu a správnímu trestání

**Závěr č. 163**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání  
ze dne 21. 9. 2018**

**Podmínky vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přešupek a určení  
subjektu odpovědného za přešupek spočívající v neoprávněném podnikání**

- a) **Fyzická osoba odpovídá za přešupek jako podnikající fyzická osoba, tedy bez ohledu na zavinění s možností liberace, pokud je jako subjekt přešupku v příslušné skutkové podstatě označena podnikající fyzická osoba a správní orgán s využitím znaků vymezujících osobu podnikatele v občanském zákoníku zároveň prokáže, že fyzická osoba je podnikatelem a přešupku se dopustila při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním.**
- b) **Pokud je ve skutkové podstatě přešupku spočívajícího v neoprávněném podnikání jako subjekt přešupku označena fyzická osoba a zároveň podnikající fyzická osoba a správní orgán prokáže s využitím znaků vymezujících osobu podnikatele v občanském zákoníku, že fyzická osoba fakticky vykonává podnikatelskou činnost, přestože nemá oprávnění, anebo pokud oprávnění má, tak při výkonu podnikání překračuje jeho rozsah, vzniká odpovědnost podnikající fyzické osoby.**
- c) **Pokud je ve skutkové podstatě přešupku spočívajícího v neoprávněném podnikání jako subjekt přešupku označena pouze „běžná“, tj. nepodnikající fyzická osoba, při splnění dalších zákonných podmínek vzniká odpovědnost fyzické osoby.**

## Odůvodnění:

### I.

Poradní sbor ke správnému řádu a správnému trestání se zabýval otázkou, v jakém případě odpovídá za přešupek fyzická osoba v postavení „běžné“, tj. nepodnikající fyzické osoby (na základě zavinění podle § 13 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich) a v jakém případě odpovídá za přešupek fyzická osoba v postavení podnikající fyzické osoby (bez ohledu na zavinění s možností liberace podle § 22 a 23 zákona č. 250/2016 Sb.). V návaznosti na to se zabýval otázkou, zda za přešupek spočívající v neoprávněném podnikání bude odpovědná „běžná“ fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba, popřípadě obě tyto osoby.

### II.

O tom, zda za přešupky bude odpovídat „běžná“ fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba, rozhoduje primárně označení subjektu přešupku v příslušné skutkové podstatě (zejména pomocí formulací typu „*fyzická osoba se dopustí přešupku tím, že...*“ a „*podnikající fyzická osoba se dopustí přešupku tím, že...*“). Toto označení má obecně význam zejména v tom, že podmínky odpovědnosti se u podnikajících fyzických osob odlišují od podmínek odpovědnosti fyzických osob (viz výše). Je přitom věcí zvláštních zákonů, resp. závisí na vůli zákonodárce, zda za subjekt přešupků označí pouze jednu z těchto osob, popřípadě obě tyto osoby. Fyzická osoba pak vždy odpovídá za své vlastní jednání, zatímco podnikající fyzická osoba může kromě svého vlastního jednání odpovídat též na základě jednání jiné fyzické osoby, které se jí při splnění zákonem stanovených podmínek přičítá (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

Pokud je jako subjekt přešupku ve skutkové podstatě označena podnikající fyzická osoba, pro vznik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přešupek je kromě naplnění znaků skutkové podstaty přešupku nutno splnit podmínky podle § 22 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Ten stanoví, že podnikající fyzická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přešupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.

Zásadní podmínkou vzniku odpovědnosti za přešupek podnikající fyzické osoby je naplnění znaků přešupku při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním. Za tím účelem musí správni orgán nejprve prokázat, že fyzická osoba je podnikatelem. Vzhledem k absenci veřejnoprávní úpravy vymezející znaky podnikatelské činnosti, která by byla použitelná pro oblast přešupkového práva, tuto skutečnost správni orgán musí prokázat s využitím znaků vymezejících osobu podnikatele podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele. Podle § 421 občanského zákoníku se za podnikatele považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku. Má se za to, že podnikatelem je osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona. Občanský zákoník tedy jako primární kritérium pro rozlišení podnikatele uvádí skutečnou povahu činnosti, kterou daná osoba vykonává, neboť v § 420 odst. 1 vymezuje charakteristické rysy podnikatelské činnosti a stanoví, že kdo takto v právním styku jedná, je považován za podnikatele. Až jako druhořadou pak občanský zákoník uvádí vyvratitelnou právní domněnku podle § 421 odkazující na podnikatelské oprávnění<sup>1</sup>. Pokud správni orgán prokáže, že fyzická osoba je podnikatelem, musí dále prokázat, že k naplnění znaků skutkové podstaty přešupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním.

Zákon ke vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přešupek vyžaduje dále porušení právní povinnosti, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. To se promítá do znění skutkových podstat přešupků, jejichž znakem musí být porušení povinnosti uložené buď výlučně podnikající fyzické osobě, nebo povinnosti uložené obecně širšímu okruhu osob, do něhož náleží i fyzické osoby.

Pokud správni orgán prokáže, že fyzická osoba je podnikatelem, k naplnění znaků přešupku spočívajícího v porušení povinnosti uložené fyzické osobě nebo podnikající fyzické osobě došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba je zároveň označena jako subjekt přešupku ve skutkové podstatě, vzniká odpovědnost podnikající fyzické osoby za přešupek. V takovém případě bude odpovídat fyzická osoba pouze jako podnikající fyzická osoba, a nikoli zároveň jako fyzická osoba, byť by zákon jako subjekt stejného přešupku označil kromě podnikající fyzické osoby též fyzickou osobu, protože jednu osobu nelze trestat za týž skutek dvakrát. Uplatní se tedy zásada speciality - skutková podstata se zvláštním subjektem (podnikající fyzická osoba – k tomu srov. § 12

---

<sup>1</sup> K tomu srov. § 2 odst. 2 zrušeného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

zákona č. 250/2016 Sb.) je speciální ve vztahu ke skutkové podstatě s obecným subjektem (fyzická osoba). Tato specialita je dána zejména tím, že podnikající fyzické osoby mají zvláštní postavení, neboť jsou při výkonu provozovaných činností adresáty shodných právních povinností jako právnické osoby, tyto jejich povinnosti se naopak zpravidla odlišují od běžných občanských povinností adresovaných nepodnikajícím fyzickým osobám; podnikající fyzické osoby musí mít k výkonu těchto činností určitou způsobilost. Podnikající fyzická osoba proto často musí splňovat řadu zákonných podmínek, jejichž naplnění bývá formálně vyjádřeno, a to například vydáním povolení, souhlasu, koncese, licence, apod. Podnikající fyzická osoba (oproti nepodnikající fyzické osobě) vykonává činnosti, které s sebou nesou zvýšenou možnost ohrožení veřejných zájmů, a proto na sebe musí vzít s tím spojené riziko uplatnění odpovědnosti v případě, že nesplní nebo poruší povinnosti, které zákon pro jejich výkon stanoví.

Výše uvedený případ je nutno odlišit od situace, kdy by se jedna a tatáž fyzická osoba dopustila jednoho přestupku v postavení podnikající fyzické osoby, tj. při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, a jiného přestupku by se dopustila jako nepodnikající fyzická osoba. V tomto případě by při splnění dalších zákonných podmínek odpovídala za jeden přestupek jako fyzická osoba a za druhý přestupek jako podnikající fyzická osoba.

Pokud za podnikající fyzickou osobu, která je jako subjekt označena ve skutkové podstatě přestupku, bude jednat jiná fyzická osoba, jejíž jednání se podnikající fyzické osobě přičítá ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., správní orgán musí prokázat, že podnikatelem je podnikající fyzická osoba, při jejímž podnikání nebo v přímé souvislosti s ním fyzická osoba svým jednáním naplnila znaky přestupku podnikající fyzické osoby. Fyzická osoba jednáající za podnikající fyzickou osobu pak může odpovídat vedle podnikající fyzické osoby, pokud je spolu s podnikající fyzickou osobou označena jako subjekt ve skutkové podstatě přestupku, naplní znaky skutkové podstaty přestupku a podmínky odpovědnosti podle § 13 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. (§ 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 7 zákona č. 250/2016 Sb.).

Pokud správní orgán prokáže, že fyzická osoba není podnikatelem a z tohoto důvodu se tedy nemohla dopustit přestupku při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, nebo že je sice podnikatelem, ale přestupku se dopustila nikoli při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, nýbrž při „běžné“ nepodnikatelské činnosti, odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek nevzniká (přestože je označena jako subjekt ve skutkové podstatě přestupku). Tato fyzická osoba pak může být případně odpovědná za přestupek fyzické osoby,

pokud je fyzická osoba označena spolu s podnikající fyzickou osobou jako subjekt přestupku ve skutkové podstatě, naplní znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby a podmínky odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle § 13 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. (správní orgán jí v takovém případě musí prokázat zavinění alespoň ve formě nevědomé nedbalosti, pokud ke spáchání přestupku zákon nevyžaduje úmysl - § 15 odst. 1 věta druhá zákona č. 250/2016 Sb.). Pokud by však zákon fyzickou osobu jako subjekt přestupku neoznačil, pak by jednání, jehož se dopustila podnikající fyzická osoba při „běžné“ nepodnikatelské činnosti, nebylo trestné.

### III.

Co se týče odpovědnosti za přestupek spočívající v neoprávněném podnikání, lze rozlišit přestupek spočívající ve výkonu podnikatelské činnosti bez veřejnoprávního oprávnění a přestupek spočívající ve výkonu podnikatelské činnosti překračujícím rozsah tohoto oprávnění. Esenciálním znakem těchto přestupků je výkon podnikatelské činnosti. Aby došlo k naplnění znaků těchto přestupků, odpovědná osoba musí fakticky podnikat, přestože nemá oprávnění, anebo pokud oprávnění má, tak při výkonu podnikání překračuje jeho rozsah.

V případě podezření ze spáchání některého z uvedených přestupků správní orgán musí s využitím znaků podnikatelské činnosti podle občanského zákoníku (viz výše) prokázat, že odpovědná osoba nemá příslušné podnikatelské oprávnění (tedy veřejnoprávní oprávnění k výkonu podnikatelské činnosti) a přitom fakticky podniká, popřípadě, že odpovědná osoba, která příslušné oprávnění má, při výkonu podnikání překračuje jeho rozsah.

Z toho plyne, že za tento přestupek, který z povahy věci musí být vždy spáchán při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, by s přihlédnutím k § 22 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. měla vždy odpovídat pouze fyzická osoba v postavení podnikající fyzické osoby. Pro posouzení podmínek vzniku odpovědnosti za přestupek spočívající v neoprávněném podnikání bude ovšem vždy záležet na znění konkrétní skutkové podstaty přestupku, resp. na její objektivní stránce a subjektu přestupku. Může se přitom stát, že ve skutkové podstatě přestupku bude označena jako subjekt přestupku též „běžná“ fyzická osoba.<sup>2</sup> Bez prokázání faktického výkonu podnikatelské činnosti by však nemohla být

---

<sup>2</sup> Podle platného a účinného právního stavu je jako subjekt těchto přestupků označena fyzická osoba, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, popřípadě všechny tyto osoby - k tomu srov. zejména ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, § 61 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském

naplněna objektivní stránka skutkové podstaty přestupku, a proto lze říci, že záměrem zákonodárce, který „běžnou“ fyzickou osobu označil jako subjekt tohoto přestupku, zřejmě nebylo to, aby fyzická osoba zůstala v tomto případě nepotrestaná. To znamená, že pokud budou naplněny znaky některého z těchto přestupků (správní orgán prokáže výkon podnikatelské činnosti bez veřejnoprávního oprávnění nebo mimo rozsah tohoto oprávnění, pokud osoba oprávnění má), bude za něj moci odpovídat též „běžná“ fyzická osoba (tj. na základě zavinění alespoň ve formě nevědomé nedbalosti, není-li vyžadován úmysl), pokud bude označena jako subjekt přestupku v příslušné skutkové podstatě a naplní i další podmínky odpovědnosti podle § 13 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. To však platí pouze v případě, kdy ve skutkové podstatě bude označena jako subjekt přestupku pouze fyzická osoba. Pokud ve skutkové podstatě bude jako subjekt přestupku označena kromě fyzické osoby i podnikající fyzická osoba a budou naplněny podmínky odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek, za přestupek bude odpovídat fyzická osoba pouze v postavení podnikající fyzické osoby, jak je uvedeno výše.

---

podnikání (živnostenský zákon), § 90 odst. 1 písm. a) a § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), § 118 odst. 1 písm. d) a § 119 odst. 1 písm. c) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), § 180 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 66 odst. 4 písm. i) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, § 114 odst. 1 písm. a) a § 115 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 34e odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, § 135w odst. 2 písm. a) a § 135za odst. 2 písm. a) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, § 12 odst. 1 písm. a) a § 12a odst. 1 písm. a) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, § 20 odst. 1 písm. b) a § 33 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, § 27a odst. 1 písm. h) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44a odst. 1 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, § 37a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), § 93 odst. 1 písm. i) zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 79b odst. 1 písm. j) a § 79f odst. 1 písm. s) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, § 23 odst. 1 písm. d) zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, § 25 odst. 6 písm. g) zákona č. 296/2008 Sb., o zajištění jakosti a bezpečnosti lidských tkání a buněk určených k použití u člověka a o změně souvisejících zákonů (zákon o lidských tkáních a buňkách), § 35a odst. 1 písm. b) zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, § 45 odst. 1 zákona č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon).